SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 11 y 9 minutos)

- La Comisión de Asuntos Internacionales tiene el honor de recibir a una delegación de Amnistía Internacional.

Sin más, les cedemos la palabra.

SEÑORA RUIZ.- Antes que nada, debo decir que no somos una delegación de Amnistía Internacional. Personalmente, pertenezco a ella, pero representamos a la Comisión Nacional Pro Ratificación de la Corte Penal Internacional. Los doctores Pérez Pérez y Andreoli forman parte de dicha Comisión.

Nosotros venimos en nombre de Amnistía, de la Coalición Internacional de ONGs por una Corte Penal Internacional y de la Comisión que formamos aquí, en vista de que nos enteramos de que habían llegado proyectos -enviados por el Poder Ejecutivo y el Encuentro Progresista- para la ratificación de la Corte Penal Internacional. En nombre de Anmistía y de la Coalición, venimos a pedirles a los señores Senadores que habiliten lo más pronto posible este trámite a los efectos de que podamos ratificar el Estatuto de Roma y participar en la primera Asamblea de Estados Partes que se realizará en julio de este año.

Además, traigo un CD-ROM que contiene un documento de Naciones Unidas. Es un "kit identification" y lo voy a entregar a cada uno de los señores Senadores.

Agradezco la atención dispensada.

SEÑOR PEREZ PEREZ.- Me presento: soy el doctor Alberto Pérez Pérez, profesor titular de Derecho Constitucional y de Derechos Humanos y Director de los dos Institutos de esas asignaturas en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

Pienso que hoy podríamos efectuar una breve exposición sobre aspectos jurídicos relacionados con los proyectos de ley que tiene a estudio esta Comisión. Por supuesto, quedaríamos a disposición de los señores Senadores para contestar las preguntas que se deseen formular al respecto.

El proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo es distinto a los que habitualmente vienen con las solicitudes de aprobación de los tratados internacionales. Esto no quiere decir que no corresponda tener alguna norma de esa naturaleza. En este sentido, voy a efectuar un análisis exclusivamente desde el punto de vista jurídico.

Este proyecto de ley, a diferencia de los que vienen habitualmente -que constan de un solo artículo equivalente al que aquí sería el artículo 1º "Aprobación del Estatuto"- contiene una larga serie de disposiciones distribuidas en tres rubros o capítulos fundamentales. En esos 12 artículos hay una segunda disposición, que contiene una declaración interpretativa y, del artículo 3 hasta el final se establecen normas básicas de cooperación que el Poder Ejecutivo entendió conveniente enviar en esta oportunidad. Es probable que algunos otros Estados en el mundo, de los que ya han ratificado el Tratado, también se hayan apresurado a hacerlo.

Como primer comentario sobre esta forma de envío me parece que, para facilitar el estudio del tema por parte de esta Comisión, sería muy conveniente -desde luego, sin introducirnos en el ámbito propio de competencia de los señores Senadores- desglosar la parte correspondiente a las normas básicas sobre cooperación, que van a ser necesarias cuando la Corte Penal Internacional esté funcionando. Por más optimista que uno sea, no se puede prever que esto ocurra antes del año 2003, porque primero tiene que reunirse la asamblea de Estados Parte y habrá que elegir los jueces, lo que se piensa que quizás pueda llevarse a cabo en el mes de enero de ese año. Esto dará tiempo suficiente para que se analice el tema y se efectúen las consultas correspondientes que entiendo que deberían hacerse a otros servicios pertinentes de la Facultad de Derecho, en particular, Derecho Procesal y Derecho Penal. Entonces, no creo que sea necesario estudiar y aprobar esto ahora. En la República Argentina, por ejemplo, si no entiendo mal, la ratificación del Tratado de Roma ocurrió el año pasado, pero las normas de cooperación internacional y la Corte Penal Internacional están siendo objeto todavía de consultas en estos momentos. Es cierto que en la Argentina deben tener otros problemas que consideran más urgentes que los relativos a la Corte Penal Internacional, pero se me ocurre que eso simplificaría bastante el tema.

Nos queda por analizar, desde el punto de vista jurídico, el tema del artículo 2º, que comprende varios párrafos y que, según el Mensaje del Poder Ejecutivo, contiene declaraciones interpretativas del Estatuto de Roma. Según ese Mensaje, las declaraciones interpretativas se refieren al ámbito interno uruguayo, aunque creo que eso no resulta plenamente aplicable a todas sus disposiciones.

No me animo a decir que el Uruguay nunca haya formulado declaraciones de este tipo -sé que lo ha hecho en otras oportunidades- pero sí creo, como lo destaca el Mensaje del Poder Ejecutivo, que es muy raro que, como en esta ocasión, se envíen las declaraciones interpretativas que se proyecta hacer al Poder Legislativo para su análisis. Me parece mejor que se envíen, porque van a constituir parte de la expresión de la voluntad del Estado. Sin embargo, al respecto también pienso que la Comisión ya habrá consultado -o lo hará-- a especialistas en Derecho Internacional. Si bien ejercí la docencia en esa rama, lo cierto es que la última vez que di un curso fue en 1971, por lo que trato de mantenerme actualizado, pero no es lo mismo que si estuviera en actividad plena en la materia. Como decía, uno de los puntos que debería analizarse desde esa óptica, es la diferencia entre una reserva y una declaración. El Poder Ejecutivo entiende que esto que se formula no son reservas -y tiene razón en hacerlo- porque el Estatuto de Roma las prohíbe. Entonces, no se pueden hacer reservas al Estatuto de Roma, así como también se podían realizar, aunque no lo hubiera dicho expresamente a la Carta de las Naciones Unidas o a tratados de esa índole. Sí habla de declaraciones o de declaraciones interpretativas. Me parece -dicho esto con todo el respeto que tenemos hacia el Poder Ejecutivo y a mi ilustrado colega y amigo, el señor Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Opertti- que hay allí un exceso de lenguaje, porque varias de las

disposiciones que se proyectan pretenden modificar o alterar el alcance de normas del Estatuto. Entonces, se sale del campo de lo puramente interpretativo para entrar en un terreno vedado, esto es, el de las reservas. Considero que eso ocurre en particular, aunque no sólo en esos casos, con las que aparecen en los párrafos cuatro y cinco del artículo 2º, que tratan de referir al efecto temporal de la aplicación del Estatuto de Roma o a la competencia en razón del tiempo y a la competencia en razón de las personas, pero teniendo en cuenta también un elemento temporal.

El Estatuto de Roma dice con toda claridad que la Corte únicamente tendrá competencia respecto de crímenes cometidos después de la entrada en vigencia del presente Estatuto, según su artículo 11, párrafo uno. Asimismo, establece que nadie será penalmente responsable, de conformidad con el presente Estatuto, por una conducta anterior a su entrada en vigor, de acuerdo con el artículo 24, párrafo uno.

Se trata de dos puntos donde el Poder Ejecutivo quiere que el Estado uruguayo formule una declaración, diciendo que quedan excluidos aquellos crímenes que hayan tenido comienzo de ejecución antes de la entrada en vigencia del Estatuto o las conductas que hayan tenido comienzo de ejecución también con anterioridad a la entrada en vigencia del Estatuto. Con eso pretende incidir en un tema que ha sido objeto de análisis jurídico, pero en el que me parece que los pronunciamientos sobre el asunto debidamente fundado han sido unánimes. En el Uruguay tenemos, entre otros, el del profesor Héctor Gros Espiell, que lo ha hecho en varias oportunidades, pero particularmente en un seminario que, el año pasado, organizamos en el Instituto de Derechos Humanos sobre la situación de los desaparecidos, en el sentido de que hay delitos de carácter permanente, y que entonces se siguen cometiendo en el tiempo. Es como se dice en algunas partes del Mensaje: "que tengan efectos que continúan en el tiempo", pero de lo que se trata es que la conducta delictiva permanece a lo largo del tiempo. Eso se refiere en particular a uno de los temas básicos que tiene todavía nuestro país sin resolver, como es la situación de detenidos desaparecidos, porque los delitos que se cometen respecto a estos no lo constituyen solamente el delito inicial de detención ni el momento inicial de hacerlo desaparecer, es decir, que no figure entre las personas detenidas, sino que continúa mientras esa persona esté con vida. Me parece que ese tema no debería ser resuelto fuera del ámbito jurisdiccional, como ha sucedido en la República Argentina, en Chile, y también han empezado a aparecer en el Uruguay, es decir, pronunciamientos judiciales afirmando la continuidad de la competencia en esa materia. Incluso, sería una eventual intromisión en algo que esté resolviendo otro Poder. Entiendo que no debería incluirse, en particular, esas declaraciones.

Por otro lado, y con relación a las demás declaraciones interpretativas que se formulan, hay varias que hacen alusión -o algunas directas o indirectas- a la competencia del Poder Legislativo para decretar amnistías o indultos, según los casos. Es lo que se refiere con el nombre de irrenunciable potestad de clemencia soberana a través de los órganos competentes. Creo que es un punto que tampoco debería incluirse aquí y resolver en los casos en que se plantee.

Otra de las declaraciones que se propone, refiere al efecto de las inmunidades y normas de procedimiento especiales que conlleve el cargo oficial de una persona, con arreglo al Derecho Interno o Internacional, a cuyo respecto el artículo 27, párrafo dos, del Estatuto de Roma, dispone que no obstarán para que la Corte ejerza su competencia sobre ella. Allí hay una declaración cuyo texto me parece que no es del todo preciso. Por un lado indica que no impide el ejercicio previo de las competencias y la aplicación de las reglas especiales establecidas en la Constitución de la República, en varios artículos que refieren al llamado juicio político o a la inmunidad de enjuiciamiento o procesamiento de Legisladores y personas asimiladas, referente al juzgamiento de las personas mencionadas en esta disposición.

Por otro lado, establece que las figuras delictivas previstas en el Estatuto, por su carácter internacional y particular gravedad, no constituyen el objeto de la inmunidad constitucional de referencia. Entonces, por una parte nos dice que habría que aplicar esas normas, y por otra, que no serían de aplicación, como se ha entendido en otros países. Estuve estudiando lo que han hecho otros Estados que han ratificado o están considerando la ratificación del Estatuto de Roma, y en alguno de ellos se ha discutido acerca de la constitucionalidad, naturalmente en función de la Constitución de cada uno de esos países. Por ejemplo, Francia ha llevado adelante una reforma constitucional a los efectos de proceder a la ratificación. Desde este punto de vista, el Mensaje del Poder Ejecutivo nos da una seguridad, al señalar que a su juicio no habría inconstitucionalidades en una eventual ratificación de dicho Estatuto por parte de nuestro país. Por lo tanto, eso despeja uno de los aspectos que tienen que ver con la aprobación del Tratado. Entonces, esa afirmación contenida en el Mensaje del Poder Ejecutivo resulta importante para que esta Comisión pueda avanzar en su trabajo, sabiendo que la ratificación estará enmarcada dentro del ordenamiento jurídico uruguayo en vigor. Naturalmente, habrá algunos puntos de aplicación que serán objeto de examen por la Suprema Corte de Justicia o por el órgano jurisdiccional que corresponda pero, insisto, no es necesario plantear con anterioridad una cuestión de constitucionalidad, como sí ha sucedido en otros lados.

Por otra parte, analicé -al menos en los documentos que pude encontrar, porque no tengo la información totalmente al día- las declaraciones que han formulado distintos Estados al ratificar el Estatuto de Roma. Normalmente, tienen un alcance mucho más limitado y distinto al propuesto por el Poder Ejecutivo en su proyecto de ley. Es así que la declaración de la República Argentina, se refiere al párrafo dos del artículo 87 del Estatuto, que dice que los pedidos de cooperación que provengan de la Corte y la documentación que los acompañe, tendrán que estar en español o con una traducción en ese idioma. En realidad, ese es el texto estándar de la mayoría de las declaraciones que he podido consultar en un documento de Naciones Unidas de 31 de agosto de 2001; de modo que pueden haber ratificaciones posteriores que desconozco. Repito, en general se trata de declaraciones de trámite o procedimiento, salvo la de algunos Estados que han recurrido o piensan que pueden tener que recurrir al uso de la fuerza y en tal sentido indican algunas de las cosas que entienden todavía están en condiciones de hacer, a pesar de la ratificación del Estatuto de Roma. Al respecto, Francia ha elaborado una declaración en la que señala que no excluye el ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa, de conformidad con el artículo 51 de la Carta, refiriéndose luego a varios de los casos previstos en el artículo 8º del Estatuto de Roma, donde indica cómo deberían aplicarse al funcionamiento de sus fuerzas.

En definitiva, reitero, las declaraciones que han efectuado los distintos Estados en general refieren a puntos análogos a los que he mencionado, como es el ejemplo de la Argentina. En tal sentido, la española indica que sin perjuicio de la esfera de competencia de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Justicia, el Ministerio de Justicia será la autoridad competente para trasmitir las solicitudes de cooperación que haga la Corte. También señala que los pedidos de cooperación y la documentación adjunta deberán estar en español o acompañados de una traducción a ese idioma. En relación con el párrafo 1.b del artículo 103, agrega que está dispuesta a aceptar, en el momento oportuno, a las personas condenadas por la Corte Penal Internacional, siempre que la duración de la sentencia o condena no supere el máximo estipulado para un delito con arreglo al Derecho español.

En concreto, queda claro que se trata de declaraciones de índole totalmente distinta a la que se propone. Por el momento, es cuanto quería manifestar.

SEÑOR ANDREOLI.- Soy profesor de ética de la Facultad de Humanidades de la Universidad de la República. Adelanto que no me voy a referir a los aspectos jurídicos sobre los cuales ya ha expuesto el doctor Pérez Pérez, sino que deseo abordar un aspecto de este Tratado que tiene una particular significación. Es sabido por todos la recurrencia de las alusiones a la globalización. Dicha globalización suele ser sufrida o vivida por los distintos papeles que corresponden a las diferentes naciones y sus ciudadanos. También existe una uniformización cultural muy fuerte, pero hay un aspecto de la globalización que debemos tener en cuenta y que está muy enraizado en la cultura occidental o, en realidad, en lo que se ha dado en llamar, las culturas de los Estados decentes. Concretamente, me refiero a la universalización, es decir, la igual consideración de la naturaleza humana con relación a los distintos seres que pueblan este planeta. Entre otras cosas básicas, dicha universalización significa el reconocimiento al derecho a la vida, el que a nivel mundial ha estado amenazado -y ha sido desconocido flagrantemente- por los delitos de genocidio. Existía la esperanza de que no se volviera a repetir luego de la Segunda Guerra Mundial, pero lamentablemente los ejemplos en contra han abundado: Camboya, Bosnia Herzegovina, Ruanda, entre otros. En todos esos casos se ha dado el desconocimiento del más elemental derecho a la vida. En ese sentido, este Tratado viene a imponer la igual consideración del derecho a la vida de los habitantes del planeta. Es así que posee un sentido moral fundamental, sin el cual considero no podríamos hablar de moral en los aspectos posteriores; todo lo demás viene a ser como adjetivo respecto al reconocimiento del derecho a preservar la vida de todos los seres humanos. Por consiguiente, uno de los temas básicos del Tratado versa sobre el delito de genocidio. Se trata de garantir jurídicamente por anticipado el derecho a la vida, y no luego de que suceden las cosas. Esto tendrá efectos prácticos evidentes y sumamente necesarios. Debemos tener en cuenta, también, que este Tratado genera otra igualdad, que es la de la responsabilidad. Este Estatuto se dirige a la criminalización de aquéllos que por tener el poder y en tal sentido estar capacitados para generar un genocidio, en la actualidad se suelen sustraer a la represión penal de estos delitos. Entonces, aquellas personas que por sus posiciones de Gobierno o por el manejo del poder luego se sustraen de dicha represión, hoy ambientan una fuerte sensación de impunidad. Entonces, precisamente, este Tratado trata de terminar con esa sensación y la continuidad en el tema de estas conductas. Creo que es fundamental para que nuestra especie ingrese a una etapa de civilización superior.

Probablemente, no llegamos todo lo rápido que sería deseable a la ratificación del Tratado, tomando en cuenta nuestras propias tradiciones. De todos modos, es indispensable que el Uruguay integre de modo pleno la comunidad de las naciones decentes, ya no las naciones de una determinada tradición cultural, que reconocen la universalidad y, de hecho, la protección legal de la vida.

SEÑOR COURIEL.- Deseo hacer dos preguntas al doctor Pérez Pérez. En primer lugar, él planteaba la necesidad de desglosar las normas básicas de cooperación. Si se votaran estas normas básicas como agregado al estatuto, me pregunto si habría elementos negativos que lleven a desglosarlo y a tratarlo posteriormente.

En segundo término, nos parece muy bien que lleguen al Poder Legislativo las declaraciones interpretativas. ¿El Poder Ejecutivo podría de todas maneras, si el Poder Legislativo no las aprobara, efectivizar por sí esas declaraciones interpretativas?

SEÑOR PEREZ PEREZ.- En cuanto a la primera pregunta, no se trata de si tienen o no elementos negativos. En líneas generales, me parecen correctas. No soy especialista en esa materia y creo que tendrían que ser objeto de estudio. Además, no van a ser de aplicación práctica hasta dentro de, por lo menos, varios meses o años. Entonces, hay tiempo para estudiarlas por separado. No están lógicamente conectadas con la aprobación del estatuto como algo necesario.

SEÑOR COURIEL.- Lo que usted está planteando es profundizar el estudio de las normas básicas de cooperación.

SEÑOR PEREZ PEREZ.- Exactamente, señor Senador. Es posible que este estudio lo hagan personas que, desde el punto de vista jurídico, tengan más especializaciones en esa materia que quien habla.

El segundo aspecto que se planteaba estaba referido a las declaraciones. Este es otro caso, porque las declaraciones se formulan en el momento de la ratificación o ya no es posible hacerlo. Ahí tenemos dos situaciones diferentes, porque tenemos que analizar cuál es el contenido de esas declaraciones. Si constituyen reservas -como a mi criterio merecen varias de ellas- no las puede formular el Poder Ejecutivo sin aprobación del Poder Legislativo. En cuanto a las mismas declaraciones, pienso que sería un tema a profundizar en el Derecho Constitucional uruguayo, que abarca algunos aspectos de la competencia en materia de expresión de voluntad para obligarse por tratados, lo que corrientemente llamamos ratificación, pero que también puede denominarse accesión o, mejor dicho, adhesión, en español. Asimismo, hay otras que han sido desarrolladas en la práctica internacional posteriormente a la época en que se redactaron nuestras disposiciones constitucionales en la materia, que no han sufrido grandes variantes desde 1918 en adelante; aclaro que la mayoría vienen de 1830. Por tanto, me parece que habría que interpretarlas teniendo en cuenta la finalidad básica de esas disposiciones y la distribución de competencias dentro del Estado uruguayo, entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Internacionalmente, la voluntad del Estado la expresa el Jefe de Estado, que es trasmitida por el Poder Ejecutivo. Ahora bien, cómo se forma internamente, es otro tema. Hay un punto básico, por ejemplo, el de una eventual denuncia de un tratado o el retiro de una organización internacional. En estos casos, creo que una correcta interpretación de la Constitución indica que el Poder Ejecutivo no lo puede hacer solo; podría hacerlo si obtiene previa aprobación parlamentaria, aunque la Constitución no lo dice expresamente porque no se ha puesto a pensar en ello. Hay que recordar que los tratados, en la época en que se redactó este texto, no eran uno de los temas básicos fundamentales. Y, específicamente, no existían tratados análogos a estos, a los que crean organismos internacionales o a los que establecen una serie de normas en materia de derechos humanos.

El tema de las declaraciones puede ser más discutible en la medida en que puedan constituir nada más que una simple interpretación. Allí se nos plantea una duda, en el sentido de si el órgano político Poder Ejecutivo es el más apto para formular interpretaciones de la norma o si habría que dejar eso a la eventual aplicación a través de órganos jurisdiccionales. A este respecto, cabe aclarar que aquí no tenemos el sistema de la jurisdicción consultiva, de la posibilidad de formular consultas previamente a otros órganos; sobre todo teniendo en cuenta que la línea divisoria entre una reserva y una declaración no está clara. Como en este caso se puede utilizar el nombre de declaración para hacer sustancialmente una reserva, me parece que sería importante, quizás a través de una ley interpretativa de la Constitución, marcar algunos lineamientos en esa materia.

SEÑOR SINGER.- Quiero adelantar mi posición ampliamente favorable a la ratificación del Tratado. No obstante, hay una cuestión que me preocupa en materia de constitucionalidad y creo que en su momento vamos a tener que dejarla expresamente

consignada. El artículo 77 del Tratado, en su literal b), establece la reclusión a perpetuidad, mientras que ni nuestra Constitución ni nuestro ordenamiento jurídico admiten eso.

Reservas no podemos hacer. El efecto de una declaración interpretativa sabemos que es relativo. Lo que sí podemos indicar al Poder Ejecutivo es que en las instancias pertinentes se hagan todos los esfuerzos para modificar el estatuto en ese aspecto, porque eso sí es claramente inconstitucional, a mi juicio. No sé si el doctor Pérez Pérez tuvo oportunidad de analizar ese punto, pero como está presente, aproveché la oportunidad para hacerle esta pregunta.

SEÑOR PEREZ PEREZ.- Lamento discrepar con el señor Senador Singer en el punto de vista constitucional. Nuestra Constitución prohibe la pena de muerte y la pena de confiscación de bienes por motivos políticos; no prohibe otras penas. En líneas generales, prevé penas privativas de libertad y no privativas de libertad, y menciona "penitenciaría y prisión". En nuestra Constitución no hay disposiciones que prohiban la pena de privación de libertad perpetua; el ordenamiento jurídico-legislativo uruguayo no la prevé, por lo que el tema no sería de constitucionalidad, sino de si estamos o no de acuerdo. Pero, como no podemos hacer reservas al Tratado, no es imposible excluir eso. Lo más que podemos hacer es lo que realizó España en esa declaración, diciendo que si eventualmente vinieran a ser recluidas en el Uruguay personas condenadas por la Corte Penal Internacional, nuestro país podría recibirlas en sus establecimientos penitenciarios, siempre que la pena no excediera de las que prevé el ordenamiento jurídico interno uruguayo. Es una cosa distinta, porque ahí no estamos obligados a recibirlas, sino que tendríamos que ver si estamos dispuestos o no a hacerlo. Me parece que el tema no es de constitucionalidad y creo que en el Mensaje está expresamente mencionado como un aspecto estudiado por el Poder Ejecutivo. Del Mensaje rescato, básicamente, lo que dije más temprano en cuanto al tema de la constitucionalidad. El Poder Ejecutivo analizó esto y llegó a la conclusión de que la ratificación no sería contraria a la Constitución. Incluso, la transferencia o reconocimiento de Poderes a la Corte Penal Internacional, es compatible con nuestra Constitución. En el repartido, esto figura en la página 16 del Mensaje del Poder Ejecutivo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay más preguntas, corresponde agradecer a los integrantes de la delegación su presencia en la Comisión, así como adelantarles que los elementos que han aportado van a figurar en la versión taquigráfica, que oportunamente se les hará llegar.

(Se retira de sala la delegación de Amnistía Internacional.)

(Así se hace. Es la hora 11 y 45 minutos.)